

## [論 文]

# インドネシアにおけるジェンダー・クォータの合憲性 －憲法裁判所判決 2008 年第 22 号-24 号－

疋 田 京 子

はじめに

- I ジェンダー・クォータと選挙制度の変遷
- II 憲法裁判所の「違憲」判決：直接選挙の原則と「政党」
- III ジェンダー・クォータに関する憲法問題

おわりに

はじめに

ジェンダー平等に向けたアファーマティブ・アクション（以下、AA）の多種多様な形態の中で、特に政治分野におけるAAとして多くの国がクォータ制度を導入して成果をあげていることはよく知られている。本稿で取り上げるインドネシアでも、1998年のスハルト独裁体制後の民主化過程の中で、2004年の総選挙から国レベル・地方レベルの議会<sup>1</sup>で女性に対する30%クォータ制が導入され、一定の成果を得ている。

**キーワード：**アファーマティブ・アクション，拘束名簿式比例代表制，直接選挙の原則，政党

1 インドネシアは2002年の第4次憲法改正で、議会の構成は、立法府の中心的役割を担う国民代表議会（Dewan Perwakilan Rakyat/DPR）と、地方自治や中央地方関係に関する法律案や予算案等について法案提出権と審議参加権等をもつ地方代表議会（Dewan Perwakilan Daerah/DPRD）の二院制をとることになった。地方の統治は州(provinsi)と州の領域を県及び市(kabupaten/kota)に分割して行われ、それぞれの地方政府には、選挙によって選出される地方議会（Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD）がある。「国民代表議会と地方議会議員（州/県・市のレベルがある）の総選挙に参加するのは政党であり」（憲法22E条第3項）、州代表議員からなる「地方代表議会議員を選挙するための総選挙には個人が立候補する」（同条第4項）とあり、30%クォータが導入されたのは比例代表制の選挙制度をとる国民代表議会と地方議会である。

しかし、機会の平等を超えて事実上の平等を作り出すための国家の介入に対しては、クォータ制が①機会均等原則・形式的平等の侵害になる、②民主主義・自由選挙の原則の侵害になる、③ 50%に満たないクォータの場合、逆に完全平等達成の実効性が乏しくなり、ガラスの天井になる可能性がある、④女性議員の能力に対する劣勢のスティグマになるなどの理論的課題が残されており、強制力がともなう場合は憲法裁判所の判決で違憲性や違法性が指摘されたイタリア<sup>2</sup>やフランス<sup>3</sup>の例がある。また、男性が占めていた議席を女性に譲ることを迫るクォータによって、社会をジェンダー平等の観点から作り直すことができるのか、男性的政治文化との質的「差異」を作り出せるのか、女性の大量進出の正当化理由が「差異」の過剰な強調によるのではないかと、といったフェミニズムの側からの疑問も出されている。

インドネシアの場合、クォータ制導入は直接的には市民社会全体が求めている民主化のための「政治的制度改革」の一環として位置付けられ、国際標準である 30%クォータを採用することで具体化が図られた。スハルト政権の崩壊と民主化に多くの女性団体が貢献したことや、国際的な視野をもつ女性NGOの存在も後押しして、イスラム政党が台頭した議会政治においても女性の政治参加の要求は支持をうることができたのである。2004 年の総選挙では、拘束名簿式比例代表制の選挙制度の下で有名な女性が「集票マシン」として使われ、各政党が本気で女性議員を増やす努力をしていないことが問題視され、2009 年の総選挙では、選挙参加政党は政党幹部の 30%は女性でなければならないという政党内部のジェンダー平等化と、候補者リスト作成にあたって男女交互名簿（zipper system<sup>4</sup>）を義務付けるという包括的なジェンダー平等化を義務付ける法案が国会で成立した。

2 イタリアでは、1995年9月12日憲法裁判所判決が地方選挙法の30%クォータ制を①形式的平等原則違反、②政党の結社の自由違反を理由に違憲と判断。その後2003年に憲法が改正され「共和国は適切な措置をとることで男女間の均等な機会を促進する」という一文を加え、ポジティブ・アクションを正当化する根拠規定が与えられた。

3 フランスでは、1982年11月18日憲法院判決で、人口3500人以上の市町村議会選挙候補者名簿の25%を女性にするクォータ制を定めた選挙法が違憲とされた。理由は、主権者市民の資格の普遍性、国民主権の不可分性に抵触、結果の平等に帰結するなど、これが1999年の憲法改正、2000年のバリテ法（男女同数法）制定につながった。

4 割り当て比率が30%であるため正確には「どの3人をとっても1人は女性であること」となっている。

ところが選挙直前になって、政党の作成した名簿順位に拘束される当選者決定の方法は憲法違反であるという違憲審査請求が憲法裁判所に提出され、裁判所が違憲判決を出すという混乱が起こった。国会も選挙管理委員会もこの憲法裁判所の判決を受け入れ、選挙は得票数によって当選者を決める完全な非拘束名簿式比例代表制で実施された。通常、法律によるクォータは比例代表制では「拘束名簿式」と組み合わせられたときその効果を発揮する、と言われている。インドネシアでも、この選挙制度の変更がジェンダー・クォータの実効性に影響することを懸念する声があがると同時に、憲法裁判所の判決にも、裁判所の多数意見（判決）がAAの趣旨に矛盾するという「反対意見」が付され、憲法裁判所で初めてAAやクォータ制度についての憲法上の議論が展開された。

本稿では、民主化のための「政治的制度改革」の一環として位置付けられたインドネシアのジェンダー・クォータが（１）選挙制度の変遷の中でどのように構想され変化してきたかを踏まえ、（２）名簿式比例代表制に対する憲法裁判所の「違憲」判決を日本の最高裁判決と比較しながら紹介することによって、（３）インドネシアのAAとしてのジェンダー・クォータが、どのような理由で違憲と判断されたのかを分析してみたいと思う。

## I ジェンダー・クォータと選挙制度の変遷

インドネシアでは、ジェンダー・クォータを初めて導入した2004年の総選挙から2回目の2009年の総選挙にかけて、国民代表議会（DPR）の女性議員比率が11.4%から18.2%に上昇し、世界で64位にランクされた。日本の女性国会（衆議院）議員比率のこれまでの最高が2009年総選挙後の11.3%で、2012年12月の総選挙後にはまた7.9%に下がった現状<sup>5</sup>を思うと、インドネシアのクォータ制はAAとして機能していると言えるだろう。

ただし、インドネシアの場合、クォータ制そのものを憲法問題として理論的に論じることがほとんどなされないまま選挙制度の改革が行われてきたことも

5 IPU (Inter-Parliamentary Union) の調査では、2013年7月1日現在、国会（下院）の世界平均は21.3%、北欧では42.0%、アジアでは18.8%、アラブ諸国では15.7%である。（IPU <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>）

事実で<sup>6</sup>ある。

#### 2004－2009 年総選挙に導入されたクォータ制度

インドネシアでは 1999 年の選挙までは、「政党」だけを選ぶ選挙が行われ、当選者順位をあらかじめ決めた候補者名簿を政党が提出し、それぞれの政党の獲得議席に従って上位名簿掲載者から順に当選が決められる拘束名簿式比例代表制が採用されていた。ところが有権者から直接「個人」を選びたいという要求が出され、2004 年総選挙からは、候補者リストから有権者が直接候補者を選ぶこともできる選挙制度が採用されるようになった。その選挙制度に候補者名簿の 30%を女性にするよう求めるクォータ制が導入されたのである。

#### 2004 年総選挙の選挙制度とクォータ

2003 年に成立した総選挙法は「選挙において各政党は、国会、州議会、市/県議会議員の候補者を、それぞれの選挙区で少なくとも 30%は女性代表にするよう配慮するように」（第 65 条 1 項）と定められ、選挙人の候補者リストの中に 30%の女性候補者を含ませるよう配慮を要求していたが、実施するかどうかは政党の自主性に任された。女性たちは、AAを要求する法的根拠は獲得したが、クォータ制を採用して積極的に取り組むかどうかは政党を支配している男性たちの判断に左右されたのである。

さらに、有権者が「個人」を選べる選挙制度にも、当選者の決定方法についても問題があった。まずそれぞれの選挙区の有効投票数を当該選挙区の議席定数で割った当選基数（Bilangan Pembagi Pemilih, 以下BPP値と略称）を計算し、各政党の総得票数に対してBPP値ごとに一議席を配分して政党の獲得議席が決定される。配分された各党の獲得議席数の枠内で当選者が決められることになるが、まずBPP値以上を得票した候補者は当選が確定し、候補者がBPP値に達しない場合はその選挙区の候補者名簿の順位に基づいて当選が決定される。つまりBPP値に達すれば名簿順位が下位の候補も当選できる可能性があるが、達

6 世界のクォータ制には「憲法（及び法律）による強制的議席割当制（リザーブ制）」「法律による候補者割当制（Legislative Quota）」「政党による自発的クォータ制（Political Party Quota）」の主要 3 タイプがあると分析されているが、インドネシアの場合は、「法律による候補者割当制」で、このタイプは韓国、フランスなど45ヶ国で採用されている。

しなければ名簿の上位に配置されていることが重要になってくる。候補者にとってBPP値が達成困難な数値であれば、実質的には拘束名簿式比例代表制と同じで、実際にはほとんどの候補にとってBPP値を満たすことは困難で、当選した候補のほとんど全てが候補者名簿の順位に基づいていた。また候補者を選ばずに政党だけを選択した票も有効で、その票は自動的にその政党の名簿順位1位の候補者の得票として数えられる（BPP値の規則）。

### 非拘束名簿式比例代表制とクォータ

2004年の選挙制度の下で導入されたクォータは、30%という比率も、適切な名簿順位に女性を配置することについても法的拘束力はなかったため、女性たちは名簿の下位に配置されることが多く、本気で当選するつもりで立候補した女性たちは、BPP値に達する可能性にかけて熱意を持って頑張れば頑張るほど「政党の集票マシン」としての機能を果たすことになってしまった。実際に、政党が女性候補に当選可能順位をわざと与えないという現象があったことが指摘され、沢山の票を集めた下位の候補者が落選し、獲得票の少ない候補者が当選するという選挙結果は、候補者だけでなく有権者にとっても不公平感が残り、選挙制度を完全な非拘束名簿式に変えることが次の選挙に向けての一つの課題になった。

しかし、通常、法律によるクォータは比例代表制では「拘束名簿式」と組み合わせられたときその効果を発揮すると言われている。拘束名簿式ではあらかじめ政党によって候補者順位が決められ、有権者はその順位を変更することができない。そのため女性候補者を適切な順位に配置することを義務付ければ、一定の割合の女性当選者を確実に確保することができる。それに対し、非拘束名簿式比例代表制では各候補の得票数によって当選者が決定されるため、候補者順位は理論上は機能しなくなり、有権者のジェンダー意識が反映されることになる。

ところが政治分野のアファーマティブ・アクションに取り組んでいるある女性団体は、2004年の選挙分析を行ったうえで女性の政治代表を高めるための将来の課題として、次の2点を挙げている。一つは、政党法を改正して女性候

補の擁立過程が本当に民主主義的で透明になるように政党に圧力をかけること。そして、達成困難なBPP値とその規則によって非拘束名簿式の採用とは言い難い選挙制度を完全な非拘束名簿式にすることである。つまり、有権者からの直接的な支持を集められる女性候補が当選することを目指したのである。

### 2009 年総選挙の選挙制度とクォータ

こうして 2008 年の総選挙法と政党法には、重要な変更が加えられた。まず、政党は 21 歳以上のインドネシア国民 50 人以上によって設立されなければならないが、政党法の改正（2008 年法律 2 号）によって、その少なくとも 30% は女性でなければならないという政党設立要件が規定され、さらに、政党中央の役員は少なくとも女性代表 30% で構成すること、州、県/市レベルの政党役員が少なくとも女性代表 30% であることを党綱領と規約（AD/ART）で規定することなど、政党内部の意思形成過程にも 30% クォータを義務付けた。

さらに改正された総選挙法（2008 年法律 10 号）第 8 条 1 項（d）は、「政党中央役員の少なくとも 30% は女性代表であること」を 2009 年の総選挙参加政党になるための条件とし、第 53 条は、候補者リストの少なくとも 30% は女性候補者にすること、第 55 条 2 項ではさらに、候補者リストのどの 3 人をとっても、そのうちの少なくとも 1 人は女性でなければならないという男女交互名簿（Zipper System）を、第 61 条 6 項は、州、県/市レベルの選挙管理委員会が、政党それぞれの候補者リストの女性のパーセンテージを日刊紙や電子媒体を通じて公表すること、等を要求し、候補者名簿の 30% クォータに実効性を持たせようとしている。

ただし、違反に対して制裁を課すような罰則規定は用意されておらず、クォータを満たすことができない政党は選挙に参加できないとは書かれていないことから、実際、2009 年の総選挙では、30% クォータを満たしていない政党も選挙に参加している。

### 拘束名簿式 - 非拘束名簿式をめぐる論争

2009 年の総選挙（2008 年法律 10 号）では、投票に際して有権者は政党のみへの投票か、政党とその所属政党の候補者、あるいは候補者のみの 3 つの方法

を選択できるようになった。そして、当選を決定する際には、BPP値の少なくとも 30% を得票した候補者の当選が確定し、30% に達する候補者がいない場合は候補者名簿の順位に基づいて当選を決定するとされた。つまり 2004 年の選挙の時よりも個人票で当選できるハードルは低くなった。しかし、候補者が有権者BPP値の 30% を達成した候補者がいない場合はリストの一番上の候補が選ばれることになり、やはり候補者名簿の上位に位置づけられることが依然として重要で、非拘束名簿式の採用といっても 2008 年総選挙法の規定も[条件付き]非拘束名簿式比例代表制であったと言える。

ところが、この 2008 年総選挙法の当選者の決定方法に関して、選挙過程の途中で重要な制度変更が行われた。2008 年 12 月 23 日に、憲法裁判所が条件付き非拘束名簿式比例代表制を規定した総選挙法の条文を違憲とし、得票数の多い順に当選者を決定する純粋な非拘束名簿式比例代表制を採用すべきであるという決定を下したのである。

拘束名簿式か非拘束名簿式かをめぐっては国会審議でも大きな焦点となっており、ゴルカル、闘争民主党 (PDIP) という古くからある 2 大政党が拘束名簿式を支持し、民主主義者党 (PD)、福祉正義党 (PKS)、国民信託党 (PAN)、開発統一党 (PPP) などの中小政党は非拘束名簿式を支持していた。国会審議では大政党に押し切られる形で、各選挙区に当選基数(BPP値)の 30% 以上を獲得した候補者は自動的に当選が決まり、30% に達しなかった場合は名簿順位にしたがうという規定 (総選挙法 214 条) が成立した。

### 憲法裁判所の違憲判決と混乱

ところが、この総選挙法 214 条に規定された条件付き非拘束名簿式比例代表制について、違憲審査を求めたのは拘束名簿を支持していた闘争民主党の議員をはじめとする議員だった。党内で上位の順位が望めない彼らは、拘束名簿式では当選確率はきわめて低くなることから、女性に対する 30% クォータ制や男女交互式による名簿に当選者が拘束される 2008 年総選挙法は、憲法が保障する政治参加の平等な機会を得る権利 (憲法 28 条H) を侵害していて不当だと憲法裁判所に違憲審査請求を行ったのである。この審査請求に対し憲法裁

判所は、当選方法を定めた 214 条を憲法違反で無効とし、中央選挙管理委員会 (KPU; Komisi Pemilihan Umum) に対して議席確定方法についての新しい実施規定を定めるよう命じた<sup>7</sup>。

こうして、憲法裁判所の判決によって、政党が既に作成していた候補者名簿の順位は効力を失った。候補者名簿を作成した政党幹部の意向よりも、有権者の意思をより忠実に反映することができる選挙になるという期待の声もあったが、女性たちの間からは「いまだ政治は女性が活躍する適切な分野ではないという家父長的な考え方がいまだ広く信じられているインドネシアの社会で、この完全非拘束名簿式のような選挙制度はむしろ女性に損害を与えるのではないか。裁判所の決定は差別撤廃措置を妨害した」という懸念の声が上がった。2009 年総選挙では政党内部の役員構成へのクォータ制や、男女交互名簿方式 (Zipper System) というルールの下で名簿は作成されることが建前になっている。ところが完全非拘束名簿式になれば、たとえ政党が名簿順位の上位に女性を配置していても、集票力の高い男性候補が選ばれることになり、マイノリティである女性へのアフーマティブ・アクションとは言えなくなってしまう。

後述するように、憲法裁判所で唯一の女性裁判官であるマリア・ファリダ・インドラティ (Maria Farida Indrati) も、判決文の末尾に、総選挙法の規定は憲法違反ではなく、もし純粋な非拘束名簿式を使うとしたら、アフーマティブ・アクションに関する理解に一貫性が無くなるということであり、女性に対するアフーマティブ・アクション措置はレトリックにすぎなくなるという趣旨の「反対意見」を述べている。

## II 憲法裁判所の「違憲」判決：直接選挙の原則と「政党」

ところで、憲法裁判所の違憲判決には様々な評価や批判の声があがったが、判決文を読むと、導入されたクォータ制そのものを違憲とするものではなく、むしろ女性に対する 30%クォータや男女交互名簿 (Zipper System) を義務付け

7 憲法裁判所の決定後の各政党関係者へのインタビューを見る限り、違憲判決に対しはっきりと批判の意見を表明しているのは闘争民主党的のみで、憲法裁判所に選挙法の立法権限があるか、有権者と政党の主権を侵害しないか、政党に投票された票をどう評価するかなどの法的問題点を指摘している。



る総選挙法 53 条や 55 条 2 項はインドネシアの現行憲法である 1945 年憲法上も保障された権利であると結論付けている。

### Zipper System 付クォータに対する憲法裁判所の判断

裁判所は「政党の候補者名簿のどの 3 人をとっても少なくとも 1 人は女性候補であること (Zipper Sistem)」(総選挙法第 55 条 2 項) が憲法第 28 D 条 1 項に反するという申立人の意見に対しては、次のように述べている。

「女性のためのクォータシステムが、男性候補者の憲法上の権利を制約しているとしても、それは 1945 年憲法第 28D 条 (1) <sup>8</sup> と矛盾するものではない。1945 年憲法第 28J 条第 2 項が“権利及び自由の行使に当たり、何人も、他人の権利及び自由を承認し、かつ尊重することを保障し、民主的社会における道徳、宗教的価値、安全及び公共の秩序に対する考慮に合致する公正な要求を実現することを目的とする法律の定める制限に従う義務を負う”と規定しているように、その制限は憲法によって正当化されている。それどころか、憲法第 28H 条第 2 項の“何人も、平等及び正義を達成するため、同一の機会及び利益を得るよう特別の便宜又は取扱いを得る権利を有する”という規定によって特別な措置は許されている。今日、女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃と、政治における女性の地位向上に係る基本的人権へのインドネシアの取り組みは、様々な条約の批准や、政府のさまざまな政策によって実現されている。」「裁判所の見解は、政府と DPR の見解にそったもので、女性の 30% クォータの目標と、名簿順位のどの 3 人をとっても一人は女性であることを義務付けるという政策は、立法の場への参画によって国家政策に女性の参加を奨励する暫定的なアフターマティブ・アクション政策である」<sup>9</sup>

こうした法的評価をした上で、裁判所は、「総選挙法 (2008 年法第 10 号) 第 55 条第 2 項が、何か逆差別のようなものと見られているようだが、この規定は、男性と女性に等しく公平な基礎を築くものであり、憲法に違反しておらず、申

8 憲法第 28D 条第 1 項は「法の前の平等な取扱いを求める権利」を保障しているが、日本国憲法 14 条のように列挙事由付の差別禁止規定はなく、性差別に対して厳格な審査違憲審査基準を用いるかどうかという議論はなされていない。

9 Pendapat Mahkamah [3.15.1]; Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008

立人の請求は根拠がない」と結論づけている。

インドネシアの憲法では、第 28H 条第 2 項にあるように暫定的な A A に憲法上の根拠があり、政党の設立・選挙参加要件から候補者決定までクォータ制を導入し、名簿作成などについて政党にジェンダー・クォータを義務付けることも憲法上問題ないという結論に至っている。

### 憲法裁判所「違憲」判決の内容

憲法裁判所が違憲であると結論付けたのは、候補者の当選の可否を確定するルールを定めた総選挙法第 214 条<sup>10</sup>の規定である。申立人は、この規定が 2009-2014 年会期の議員として選ばれる権利を妨げ制限していることから、1945 年憲法 28D 条(1)で義務付けられている「公正な法による承認、保障、保護及び確実性、かつ、法の前の平等な取扱い」がなされなくなっていると主張している。またもう一人の申立人の主張は、214 条 a, b, c, d, e は、1945 年憲法の 6 A 条 (4)、27 条 (1)、28D 条 (1)、28E 条 (2) に含まれる憲法上の義務に反しているというもので、それは基本的には総選挙の勝者は、得票数に基づいて決定されるべきで、議員候補者は公正で差別的でない処遇を受けるべきであるというものだった。

こうした申し立てに対し、裁判所は「総選挙法第 214 条の a, b, c, d, e 各号は、1945 年憲法第 1 条(1)、第 27 条(1)、第 28D 条(1)及び(3)、第 28E 条(3)に違反している。したがって、申立人の請求は根拠があり妥当性を付与されるべきである」と結論付けている。

「裁判所の意見」の中で、裁判所は「1945 年憲法の第 1 条 (2) によると、その主権は人民(rakyat)が保持し、憲法に基づいて行使される。これは、最終的

10 第214条 総選挙参加政党による国会 (DPR)、州議会 (DPRD provinsi)、県/市議会 (DPRD kabupaten/kota) の議員当選候補の確定は、選挙区選挙で参加政党が獲得した議席の数に基づいて、次の規定通り行われる。

a. 国会 (DPR)、州議会 (DPRD provinsi)、県/市議会 (DPRD kabupaten/kota) の議員に選出される候補者は、BPP 値の少なくとも 30% を得票した候補者から決定する。  
b. a の規定を満たす候補者の数が、その政党が獲得した議席数よりも多い場合は、BPP 値 30% を満たした候補者の中で候補者名簿順位が上 (数字が小さい方) の候補者から議席を与える。  
c. a の規定を同じように満たした候補が 2 人以上いる場合は、BPP の少なくとも 30% を満たす候補者のうち、BPP 値を 100% 満たした候補者を除いて、名簿順位の上 (数字が小さい方) の候補者から議席を与える。  
d. a を満たす候補者の数が政党が獲得した議席数よりも少ない場合は、まだ確定していない議席は候補者名簿の順位に基づいて議席が与えられる。  
e. BPP 値 30% を満たす候補がいらない場合は、当選者は候補者順位に従って決定される。

な主権は人民にあり、総選挙の様々な活動の中で、誰が望ましいかは人民が直接選ぶということを示唆している。人民の多数が選んだということは、立法と行政の候補者たちが獲得した政治的正当性の高さを示している。逆に、支持の低さは、候補の政治的正当性の低さを示している」。したがって、男女交互名簿式を政党に義務付けるなど、AA政策によって法律で政党の自由を一定程度制限することは憲法上問題ないが、国民（人民）主権の原則は政治分野のルールを定めた憲法の根本原則で、政党がこの原則に違反することは許されず、当選の可否の決定については、（一定のジェンダー平等を確保した選挙人名簿の順位という）政党幹部の意向ではなく、選挙人の意思に直接委ねられるべきで、国民の直接の選択よりも政党の選択が優先される余地を残した名簿式比例代表制は違憲であるというのである。

インドネシアの憲法 22 E 条 3 項は、「国会議員及び地方議会議員を選挙するための総選挙へ参加するのは政党である」と政党を位置付け、政党の介入を前提にした選挙制度を採用することには憲法上の明確な根拠がある。むしろ国民議会や地方議会のメンバーを選ぶ総選挙は非拘束名簿式比例代表制によって行われるべきだと判決は述べている。そのシステムによって、政党が候補者を提案して政党の意欲や願望が具体的にしめされ、その候補者から有権者が選択することができることによって有権者の希望を反映することができる。「誰が選ばれる権利があるかは、国民の支持を一番獲得した候補に決定することが、よりシンプルで簡単になる」と判決は述べる。また、214 条が当選者の決定を、選挙人「名簿の順位」と「多数票（得票順）」<sup>11</sup> という二重基準を用いているとして「すべての選挙は二重基準を用いてはならない。つまり、名簿の順位と各候補者の得票とを利用してはならない。名簿順位で当選候補者を決定するということは、国民の投票権を拘束することを意味し、候補者の得票数に基づいた政治的正当性というレベルを無視する」<sup>12</sup> と説明されている。

11 当選基数の30%を獲得した候補者は名簿順位にかかわらず当選する。

12 ただし、選挙分析によると、完全な非拘束式名簿式の下でも、当選議員たちの候補者名簿の順位を見ると名簿上位者が圧倒的多数を占めており、当選議員の多くは有権者の積極的意思によって選ばれたというよりも、単に候補者名簿の上位に名前があったため漫然と選ばれた可能性が高いという。また、当選基数30%にも満たない議員は全体の52.1%を占め（それゆえに実質的候補名簿式と言われた

### 日本における名簿式比例代表制の「合憲性」審査

名簿式比例代表制の合憲性については、日本でも最高裁判所の違憲審査の先例がある。2000 年の公職選挙法改正（平成 12 年法 118 号）によって導入された非拘束名簿式比例代表制<sup>13</sup>の違憲性を争うもので、2001 年 7 月 29 日に行われた参議院議員選挙の無効が主張された事案だった。そこで争点とされたのは、（1）参議院議員の選挙制度の仕組みとして、名簿登載者個人には投票したいが、その政党には投票したくないという投票意思を認めないことが国民の選挙権を侵害し、憲法 15 条に違反することになるかという点と、（2）当選人決定の方式として採用された非拘束名簿式比例代表制は、ある候補者の得票の当選基数の超過部分が他の名簿登載者のために流用される点で直接選挙の原則を定めた憲法 43 条 1 項に違反することになるのではないかと言う点である。

この二点について最高裁は、「名簿式比例代表制は、政党の選択という意味を持たない投票を認めない制度」であり、本件非拘束名簿式比例代表制も政党本位の選挙制度であることに変わりないとした上で、（1）日本国憲法は、政党について規定していないが、政党の存在を当然に予定しているもので、政党を媒体として国民の政治意思を国政に反映させる名簿式比例代表制を採用することは、立法裁量の範囲に属し、国民の選挙権を侵害し、憲法 15 条に違反するとまではいえず、（2）名簿式比例代表制の下においては、名簿登載者は、各政党に所属する者という立場で候補者となっているから、名簿登載者氏名の記載のある投票を所属政党等に対する投票として計算することには合理性がある。この制度の仕組みは、投票の結果すなわち選挙人の総意により当選人が決定される点において、本件制度の仕組みが直接選挙<sup>14</sup>に当たらないということ

ののだが、50%を超えたのは全体の1.7割である。これは政党のみに投票する有権者が多かった可能性が高いと分析されている。

13 この改正の結果、政党が届け出る名簿には当選人となるべき順位を記載しないこととされ、選挙人の投票方法は、候補者である名簿登載者1人の氏名の自書を原則としつつ、名簿届出政党等の名称または略称の自書も認めるものとされた。また当選人の決定については、名簿登載者の得票順位によるとされた。

14 本件判決では、国政選挙についても直接選挙が憲法上の要請であることを「暗黙の前提」にしているようだが、日本国憲法43条1項は「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」と規定するだけで「直接選挙」の原則を明示していない。通常15条1項の「公務員を選定し、及び罷免することは、国民固有の権利である」の規定から「直接選挙」が導かれるとされるが、参議院議員選挙については間接選挙制でも合憲とする有力説もある。

はできず、憲法 43 条 1 項に違反するとはいえない、と判決している。

すなわち、憲法上の規定はないが、政党が媒介する選挙制度（名簿式比例代表制）を採用することも政党の「国政上の重要な役割」から合憲とし、比例代表制において当選した議員が辞職・離党した場合<sup>15</sup>にも投票の効果を存続させることが「直ちに不合理であるとまでは言えず」、国会の裁量権の限界を超えていないとしている。

### 拘束名簿式比例代表制と女性議員比率

この日本のケースの場合は、拘束名簿式か非拘束名簿式かを争うものではなく、問題となった公職選挙法は、それまで全国区の拘束名簿式で行われていた参議院の比例代表制が非拘束名簿式に改正されたもので、この拘束名簿式から非拘束名簿式への法改正に対しては、自由法曹団が反対の意見書を公表している。

その意見書によると、拘束名簿式比例代表制は本来買収や利益誘導が起こりやすく、参議院に民意を反映し、女性議員を進出させるという点で重要な役割を果たしてきたという。現行の拘束名簿式比例代表制で名簿の高順位を得るための汚職が起こったことが一つのきっかけとなって非拘束名簿式への変更が行われたが、候補者名簿への登載や順位の決定をめぐる金がかかるという、名簿登載や順位決定が金に左右されること自体が異常なことで、「政党が候補者の名簿登載順位を決めるのは、政党として適切な人材を候補者名簿に登載することにより議員にふさわしい人材をえようとする趣旨だと考えられる…」として、北欧諸国などでの名簿式比例代表制の実績を上げ、日本でも参議院の拘束名簿式比例代表制のもとで、各政党が名簿の高位に女性を登載することによって女性議員を増やしてきたことを指摘する。

実際に、拘束名簿式比例代表制から非拘束名簿式比例代表制に変わった後の 2001 年選挙では、それまで女性候補者比率が史上最高の 27.6%であったにも関わらず、14.9%に下がり（98 年は 15.9%、95 年は 16.7%）、2004 年選挙では 12.4%に下がっている。

15 比例代表選出議員が辞職・離党した場合、それを議員個人に対する票と厳格に考えれば、その議員の得票数を所属政党の得票数から除外して当選人を確定し直したり、その所属政党の他の当選者の当選の効力を失わせることになる。

いずれにしても、日本の場合、憲法上の問題としては、位置づけの不明確な「政党の介入」と「選挙人の選択の自由」（あるいは直接選挙の原則）というパースペクティブから議論がなされており、拘束名簿式比例代表制の採用そのものの合憲性を争うものではない。

### Ⅲ ジェンダー・クォータと選挙制度

前章で紹介した憲法裁判所の違憲判決を受け、総選挙法第 214 条の規定は無効になり、2009 年の選挙では候補者の「得票数」によって当選が決定される完全な非拘束名簿式比例代表制によって選挙は実施された。

女性クォータへの影響についても憲法裁判所はKPUに対し、完全非拘束名簿式の採用で女性の当選者が著しく減少した場合はどうするのかなど、こまかい修正点を求めたが、憲法裁判所の決定前の法が適用された場合と、決定後の法が適用された場合の男女別議席数を比較してみると、完全非拘束名簿式が著しく女性に不利に作用したわけではなかった。あくまでも国政レベルではあるが、総数では、DPRの定数 560 に対して女性は 98 人から 101 人に増加し、女性議員比率も 17.5 から 18.04 に若干上昇している<sup>16</sup>。

#### マリア・ファリダ裁判官の「反対意見」

では、クォータ制は憲法上も保障されたAAであるとしつつ、拘束名簿式比例代表制を違憲とした憲法裁判所の判断に問題はなかったのだろうか。8 人の裁判官の中で唯一反対意見を表明したマリア・ファリダ裁判官は、「女性に対するクォータ制に関連する問題は、インドネシア国家の発展において全体的に平等を達成するための憲法上の権利として擁護されるべきだ。これは、それを実施する政府と立法府のメンバーの義務でもある」とまず述べている。

そして、なぜ女性に対するクォータが必要か、女性クォータ実施の根拠について、マリア裁判官は次の 4 点<sup>17</sup>を挙げている。

- (1) 女性は人口の半分を代表して議席の半分を得る権利を持っている

16 拙稿（2012）

17 判決文の「反対意見」には、この4点の論拠が、ハンナ・ビトキン『代表の概念』1967年に拠っていることが記されている。

(“justice argument”)

- (2) 女性は(生物学的にも社会的にも)代表されている男性とは異なる体験を持っている (“experience argument”)。彼女たちは異なる政治に拘束されているから、それを根拠に女性は権力のポジションに入ることができる。
- (3) 男性と女性には利害の対立があり (“interest group argument”) 男性は女性を代表することはできない。
- (4) 女性の政治家は他の女性たちがそれに従うように促される重要な役割モデルを提供している。選挙のジェンダー・クォータの背後にある思想の中核は、政治制度の中に女性をリクルートし、政治生活の中で女性は孤立していないということを確認することである。

挙げられた4点を見ると、(1) 人間を構成する男女が半々だからという点など、フランスでジェンダー・クォータ導入のための憲法改正で打ち立てられたパリテ(男女同数制)の論理と類似する根拠が記されている。

ただ、男性は女性の利益を代表することはできないという(マリア裁判官が挙げる(3)の)立場は「利益代表理論」の立場とも読み取れる。そうであれば、「構築主義」から出発するジェンダー理論と矛盾する可能性も出てくる。フランスではパリテ反対派によって、パリテの主張根拠が「利益代表の理論」であれば、共同体の代表の権利主張を導く可能性のある「本質主義の陥穽だ」と批判された。女性の特性を承認する「本質主義的」差異主義は、女性を母性と同一視する傾向があり、一定の性別役割分担を結晶化させてしまうと同時に、女性に特有の利益があるという帰結も産む。したがって、こうした本質主義を回避するために、社会的・文化的性差によって男性と女性が異なる経験を経ている「差異主義的」普遍主義がパリテの根拠として強調された。「差異主義的」普遍主義の立場からすると、パリテ構成の議会が、男性中心であった議会とは異なる政策課題を追求するなど質的变化を生んだとしても、それは「女性特有」のものが反映されたから(性差を生物的意味で捉える「本質主義的」差異主義)というより、社会的・文化的性差がもたらす違いからそうなったとみるのである。こうした「差異主義的」普遍主義の立場は(2)に見ることができるが、本質

主義や利益代表理論を回避する試みは、マリア裁判官の「反対意見」の中からは読み取れない。

さらに「反対意見」では、AAとしてのジェンダー・クォータの実現にふさわしい選挙制度についても言及し、憲法裁判所が、総選挙法の第55条(2)の男女交互名簿の義務付けについて、「それは逆差別ではなく、男性にも女性にも等しく候補者としてフェアな基礎を与えたものだ」と結論づけながら、214条a,b,c,d,eは違憲だとして、名簿順位の効力を無効にしたことの矛盾について述べている。

女性差別撤廃条約(CEDAW)の批准に関する1984年法律第7号の制定によって、インドネシアは条約に含まれる全ての諸原則を国内法の中に統合する義務を締約国(締約国)として負っており、条約の実施<sup>18</sup>を確保するために、総選挙法は、53条、55条第2項と214条の三つの条文で女性に対するクォータ制をルール化している。これら3つの条文は、政党の内部のメカニズム(名簿への指名と配置)における保護と、それぞれの選挙区での競争を通じて議会議員候補が獲得されるという構造的サポートの形をとった政党外部のメカニズムの保護を組み合わせているという意味で、「上流から下流まで」デザインされた女性の政治代表のためのAAである。55条第2項のZipper system<sup>19</sup>は、女性代表

18 条約上(女性差別撤廃条約:CEDAW)の根拠規定としては次の規定を挙げている。

第4条第1項 締約国が男女の事実上の平等を促進することを目的とする暫定的な特別措置をとることは、この条約が定義する差別と介してはならない。ただし、その結果としていかなる意味においても不平等なまたは別個の基準を維持し続けることとなってはならず、これらの措置は、機会及び待遇の平等の目的が達成されたときに廃止されなければならない。

第7条 締約国は、自国の政治的および公的活動における女子に対する差別を撤廃するためのすべての適当な措置をとるものとし、特に、女性に対して男子と平等の条件で次の権利を確保する

(a)あらゆる選挙及び国民投票において投票する権利並びにすべての公選による機関にと選出される資格を有する権利。

(b)政府の政策の策定及び実施に参加する権利、並びに政府のすべての段階において公職に就き及びすべての公務を遂行する権利。

(c)自国の公的または政治的活動に関係のある非政府機関及び非政府団体に参加する権利。

第7条・8条の「政治的及び公的活動に関する一般勧告第23号(1997年女性差別撤廃委員会16会期)」の中の以下の箇所。

「...条約は、第4条に基づき、第7条・8条を完全に実施するために暫定的な特別措置の活用を奨励している。参加の平等を達成しようと、有効な暫定的戦略を策定した国においては、女性候補者の採用、資金援助及び訓練、選挙手続きの改正、平等な参加を目指したキャンペーンの展開、数値目標やクォータ(割当数)の設定、及びすべての社会の日常生活において不可欠な役割を果たす裁判官やその他職業専門家グループなどの公職への任命に女性を対象とすることなど、さまざまな措置が実施されている。」



の獲得をサポートすることを意図した 53 条を実施したものであり、214 条に規定されている当選者の確定方法も、女性候補に、より大きな選ばれるチャンスにあたえるというものである。そもそも暫定的な措置である AA の目的は、DPR や DPRD により多くの女性を押し出すことであって、女性の 30% クォータが実現されるように策定されたもので、単なるレトリックではなく、どの政党でもしっかりとシステムティックになされる現実的な措置である。法律で規定された AA が、「得票順」で置きかえられた場合、それは、立法上、総選挙に組み込まれたメカニズムと一致しない措置になってしまう。議会候補者リストが確定した後に「得票順」による置き換えが行われれば、AA を手当てするためにデザインされたメカニズムが機能なくなってしまう。政党の内部メカニズムが透明で民主的でない場合は、ある人の得票がほかの人の獲得票として利用されるというのは一握りの人に利益をもたらし、互いに競い合っている DPR、DPRD の議員候補者すべての公平性の原則を満たすことにはならないだろう。しかし、ある候補者が獲得した票が他の候補者のために利用されるというのは、候補者の採用と選挙区の配置の決定が民主的に行われるという政党の内部メカニズムを通じてであり、総選挙の最初からパッケージされているものだ。

実際には、選挙で「得票順」のメカニズムを使用することは民主主義の原則を満たし、国民の意思に従った結果を得るために最善の方法ではあるが、そのようなメカニズムが、何らかの規制の中で（この場合は法律の中で）包括的で統合的に規制されなければ、それだけでマイナスの影響をもたらしてしまう。包括的かつ統合されたルールが存在しないと、候補者の能力と包括的な政党の内部改革、そして、すでに合意された AA を無視して「得票順」のメカニズムだけが、多くの票を獲得するための政党の内部的戦略を合法化する道具として利用されることになる。

以上のように、政策として採用された AA の目的は、拘束名簿式比例代表制という選挙制度と包括的システムの中でこそ正当・正常に機能するのであり、国会による合意に憲法裁判所が矛盾をもたらしたとマリア裁判官は憲法裁判所の判断を批判している。

インドネシアの AA としてのジェンダー・クォータは、女性たちの政治運動の成果として一旦は合意に漕ぎつけながらも、憲法上の理念の具体化として定着したものではなかったと言える。

### おわりに

以上みてきたように、インドネシアのジェンダー・クォータは、政治分野の AA としては理想的なシステムとして発展してきたが、選挙制度における間接選挙から直接選挙の流れの中で、そのシステムに相応しい選挙制度を失ってしまった。大統領が直接選挙で選ばれ、州・県・市の地方首長も直接選挙で選ばれるようになり、議会が実質的な拘束名簿式を採用することで食い止められていたその流れが、今回の憲法裁判所の判決によって決定的なものになったと言える。憲法上「政党」が明確に位置付けられているインドネシアの場合、名簿式比例代表制そのものの合憲性が問題となることはないと思われる。しかし、違憲審査請求が「立候補者の選ばれる権利」から主張され、集票能力が憲法上も「政治的正当性」を裏付けるものとされたことから、高得票者は所属政党において政治的影響力を増大させることになるだろう。女性も男性と同様に集票力がますます問われるようになる。政党に属さず個人の資格で立候補する DPD の女性議員率が 18.8% (132 人中 26 人) から 32% (132 議席中 42) と推移していることを見ると、この制度変更によって女性議員比率が大きく低下することにはならないのかもしれない。

ただし、完全非拘束名簿式の下で闘われた 2009 年の総選挙で、有権者の積極的支持を集めたのは中央・地方政界のトップ・エリートたちの家族で、多くの政党が地方集票戦略の一つとして、有権者の知名度が高く、地元に集票基盤をもつ地方首長経験者とその家族を候補者に多く起用しているという。現在インドネシアでは 2014 年の総選挙に向けて準備が進んでいるが、政党法の 30% クォータの適用範囲をめぐり激しい議論が起こり、当初は政党役員の 30% クォータは中央レベルと同様、県・市レベルまで及ぶとしていた決定を、KPU が政党役員の 30% クォータは県/市までは及ばないと変更した。地方政治の重要

さが増す中で、政党内部のジェンダー平等の後退が懸念される状況である。今回の憲法裁判所判決の地方議会の影響については、さらに今後の課題としたい。

またインドネシアの場合、「暫定的なAA」は憲法上に規定があり、AA自体を逆差別とする憲法問題は生じないだろう。ただし、国民主権の原理を根拠にした主張に対しては、フランスの「パリテ（男女同数制）」の理論のように、主権概念の「再定義<sup>19</sup>」が必要になってくるのではないだろうか。その場合、女性が女性の利益を代表するという利益代表論の立場に立てば、他の社会集団（民族的マイノリティや障害者など）と同列に（集団として）女性を扱うことにもなるだろう。

#### 参考資料・文献

- ・ Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Mahaesa Mahkamah Konstitusi Repebulik Indonesia（インドネシア共和国憲法裁判所判決文）  
[http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan\\_sidang\\_22-24-PUU-VI-2008.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_22-24-PUU-VI-2008.pdf)
- ・ Eko Bambang Subiyantoro “Keterwakilan Perempuan Dalam Politik: masih Menjadi Kabar Burung” Jurnal Perempuan No.34,2004,Yayasan Jurnal Perempuan.
- ・ Divisi Perempuan dan Pemilu CETRO “Siaran Per Hari Kartini 2004 Evaluasi Hasil Pemilu Mengunai Peningkatan Keterwakilan Perempuan di Bidang Politik  
<http://www.cwtro.or.id/pemilu2004/preskon/230404/pchk230404.pdf>
- ・ Astrid Anugrah,SH “Keterwakilan PEREMPUAN dalam POLITIK” Deterbitkan Oleh pancuran Alam Jakarta Cetakan Kedua,Mai 2009.
- ・ 拙稿「インドネシアの政治分野におけるアフーマティブ・アクション～2004年－2009年総選挙におけるクォータ制度～」鹿児島県立短期大学紀

19 フランスでは、憲法改正に先行する審議の中で、「国民主権は女性と男性から構成される人民に属する。人民は女性代表者と男性代表者を通じて主権を行使する」「1946年憲法前文第3項はすでに男女の平等を保障しているが、ここで提案されていることは、主権概念の新しい解釈である」と、伝統的な主権概念の再定義が確認されていた。

要・人文社会編 第63号, 2012年12月

- ・本名純・川村晃一編『2009年インドネシアの選挙 ユドヨノ再選の背景と第2期政権の展望』アジア経済研究所, 2010年3月29日
- ・WIN WIN編著/赤松良子監修『QUOTA クォータ制の実現をめざす』パド・ウィメンズ・オフィス, 2013年3月30日
- ・糠塚康江 (2005) 『パリティの論理—男女共同参画の技法』信山社, 2005年11月10日
- ・林知更「参議院非拘束名簿式比例代表制の合憲性」『別冊ジュリスト』287号
- ・寺島壽一「参院比例拘束名簿式比例代表制と定数配分規定の合憲性」『平成十六年度重要判例解説』ジュリスト (No.1291) 2005.6.10
- ・自由法曹団意見書「比例代表制を大きく歪める「非拘束名簿式」の導入に反対する」2000年10月 [www.jlaf.jp/iken/2000/iken\\_200010\\_2.html](http://www.jlaf.jp/iken/2000/iken_200010_2.html)